

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 30. maj 2006¹

I — Indledning

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i denne sag, som er anlagt i henhold til artikel 226 EF, nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 1-3, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet², som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997³.

2. Kommissionen tilskriver Den Italienske Republik to tilfælde af traktatbrud, fordi den har givet tilladelse til driften af genbrugsanlæg uden at undergive disse en undersø-

gelse af deres indvirkning på miljøet. Det ene traktatbrud, som er af generel karakter, skyldes den nationale lovgivning, hvorefter anlæg til nyttiggørelse⁴ af affald, som er undergivet en forenklet procedure, fritages for dette krav. Det andet, som er af individuel karakter, vedrører et anlæg beliggende i Massafra i Tarento-provinsen, som producerer elektricitet ved forbrænding af brændstof udledt af affald og biomasse.

3. Til løsning af tvisten er det nødvendigt også at hense til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald⁵, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991⁶.

4 — »Valorización«. Denne term beskriver handlingen og effekten af at vurdere, som ifølge det spanske sprogakademis ordbog (*«Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua»*) kun kan have tre betydninger, nemlig at angive prisen på noget, undersøge personers kvalifikationer og forøge værdien af noget. Inden for fællesskabsretten har man tildelt termen en anden betydning i forbindelse med affald, således at den omfatter alle de aktiviteter, der sigter på, at restmaterialer skal have en nyttig funktion og erstatte brugen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt til det pågældende formål, således at man fremmer beskyttelsen af naturens rigdomme.

5 — EFT L 194, s. 47.

6 — EFT L 78, s. 32.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — EFT L 175, s. 40.

3 — EFT L 73, s. 5.

II — Retsforskrifter

6. Det bestemmes i artikel 2, stk. 1⁷, at:

A — Fællesskabsretten

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.«

1. Direktiv 85/337

7. Det bestemmes i artikel 4⁸:

4. Dette direktiv har til formål at undgå miljøskader ved i forebyggelsesøjemed at vurdere indvirkningerne af offentlige og private projekter (første og sjette betragtning, artikel 1, stk. 1).

»1. Med forbehold af artikel 2, stk. 3⁹, skal projekter, der er opført i bilag I, vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

5. Ved »projekt« forstås gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, såvel som andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden. Benævnelsen »bygherre« anvendes på den person, der ansøger om godkendelse af et privat projekt, eller den offentlige myndighed, som tager initiativ til et projekt. Endelig består »tilladelsen« af den afgørelse, som giver bygherren ret til at gennemføre projektet (artikel 1, stk. 2).

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal medlemsstaterne for projekter, der er opført i bilag II, ved hjælp af

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, eller

⁷ — Som affattet ved direktiv 97/11.

⁸ — Ligeledes et resultat af ændringen i 1997.

⁹ — I henhold til stk. 3 er det i undtagelsestilfælde tilladt at tilsidesætte anvendelsen af direktivet.

- b) grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten

den«, mens bilag II, punkt 11, litra c), omhandlede »anlæg til bortskaffelse af industri- og husholdningsaffald (for så vidt de ikke er omfattet af bilag I)«.

afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5 til 10.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.

3. Ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af grænseværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 skal der tages hensyn til de relevante udvælgelses-kriterier i bilag III.

4. Medlemsstaterne sørger for, at de kompetente myndigheders afgørelser efter stk. 2 stilles til rådighed for offentligheden.«

8. Bilag I til direktivets oprindelige udgave nævnte i punkt 9 »anlæg til bortskaffelse af giftigt og farligt affald ved forbrænding, kemisk behandling eller deponering i jor-

9. Efter vedtagelsen af direktiv 97/11 nævner punkt 9 i bilag I »anlæg til bortskaffelse af farligt affald ved forbrænding, kemisk behandling (som defineret i bilag II A til direktiv 75/442/EØF, afsnit D 9) eller deponering i jorden (dvs. affald, der er omfattet af direktiv 91/689/EØF¹⁰)«. I punkt 10 tilføjes »anlæg til bortskaffelse af ikke-farligt affald ved forbrænding eller kemisk behandling (som defineret i bilag II A til direktiv 75/442/EØF, afsnit D 9) med en kapacitet på over 100 tons/dag«.

10. Indholdet af bilag II, punkt 11, litra c), blev overført til litra b), som dermed fik følgende ordlyd: »anlæg til bortskaffelse af affald (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)«.

2. Direktiv 75/442

11. Dette direktiv skal, som det fremgår af dets anden, tredje, fjerde, femte og syvende

10 — Rådets direktiv af 12.12.1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20).

betragtning, sikre beskyttelse af naturen og livskvaliteten, og har til formål at fremme forebyggelse, recirkulation og forarbejdning af affald ved at udvinde råvarer og energi heraf (artikel 3).

12. Begrebet »affald« defineres i artikel 1, litra a), og i den oprindelige udgaves litra b) udvides begrebet »bortskaffelse« til at omfatte:

- »— den indsamling, sortering, transport og behandling, der sker af affald, såvel som dets oplagring og deponering over eller under jorden;
- forarbejdningsprocesser, der er nødvendige for genanvendelse, genindvinding eller recirkulation«.

13. I direktiv 91/156 blev begrebet »håndtering« indført, således at det ifølge det nye litra d) i artikel 1 omfatter indsamling, transport, *nyttiggørelse* og *bortskaffelse* af affald.

14. Litra e) og f) i nævnte artikel 1 beskriver de to sidstnævnte handlinger, idet de henviser til bilag II A (»bortskaffelsesformer«) og II B (»bortskaffelsesformer, der indebærer

mulighed for nyttiggørelse«). Begge bilag præciserer, at i overensstemmelse med artikel 4 skal affaldet nyttiggøres, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes processer eller metoder, som kan skade miljøet¹¹.

15. De aktiviteter, der er anført i de to bilag, kræver ifølge artikel 9 og 10 forudgående tilladelse. De virksomheder, der selv varetager bortskaffelsen af deres eget affald på produktionsstedet, og de virksomheder, der nyttiggør affaldet, hvad enten det er deres eget eller andres, fritages ifølge artikel 11 for dette krav. Fritagelsen er betinget af, at myndighederne vedtager almindelige regler for de forskellige former for aktivitet med angivelse af de tilladte arter og mængder af affald, samt at kravene i direktivets artikel 4 overholdes. Desuden skal disse virksomheder registreres hos de kompetente myndigheder.

B — Italiensk ret

16. Gennemførelsen af direktiv 85/377 i den italienske retsorden blev konkretiseret ved

11 — Artikel 4 bestemmer især, at der ikke må »skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora«, »forårsages gener ved støj eller lugt« eller »påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade«.

artikel 6 i lov nr. 349 af 8. juli 1986¹², og i dens gennemførelsesbestemmelser.

17. Flere år senere blev det i henhold til artikel 40, stk. 1, i lov nr. 146 af 22. februar 1994¹³ pålagt regeringen senest 60 dage efter lovens ikrafttrædelse at fastsætte tekniske betingelser, kriterier og regler til vurdering af indvirkningen på miljøet af de projekter, der er opført i direktivets bilag II.

18. Artikel 40 blev iværksat ved dekret af 12. april 1996 fra republikkens præsident¹⁴, hvis artikel 1, stk. 3, bestemte, at de aktiviteter, der er nævnt i bilag A, skulle undergives proceduren med henblik på vurdering af indvirkning på miljøet. Blandt disse aktiviteter hører forbrændings- og behandlingsanlæg for byaffald med en kapacitet på over 100 tons pr. dag [litra i)].

19. Ved artikel 3 i dekret af 3. september 1999 fra ministerrådets formand¹⁵ blev nogle af aspekterne i bilag A ændret, hvorefter litra i) og l) fik følgende indhold:

»i) Anlæg til bortskaffelse og nyttiggørelse af farligt affald gennem de aktiviteter, der er nævnt i bilag B og bilag C, punkt R 1 til R 9, i lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997¹⁶, med undtagelse af de anlæg til nyttiggørelse, som er undergivet den forenklede godkendelsesprocedure i henhold til artikel 31 og 33 i det nævnte lovdekret.

[...]

l) Anlæg til bortskaffelse og nyttiggørelse af ufarligt affald med en kapacitet på over 100 tons pr. dag, ved de forbrændings- eller behandlingsmetoder, der er nævnt i bilag B, punkt D 2 og D 8 til D

12 — Lov om *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale* (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* — herefter »GURI« — almindeligt tillæg nr. 59 af 15.7.1986).

13 — Denne lov benævnes *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee* — *Legge comunitaria* 1993 (almindeligt tillæg til GURI nr. 52 af 4.3.1994).

14 — *Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale* (GURI nr. 210 af 7.9.1996, s. 28).

15 — *Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale* (GURI nr. 302 af 27.12.1999).

16 — *Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli emballaggi e sui rifiuti di imballaggio* (Decreto Ronchi). Testo coordinato (almindeligt tillæg til GURI nr. 33 af 15.2.1997).

11, og i bilag C, punkt R 1 til R 9, i lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997, med undtagelse af de anlæg til nyttiggørelse, som er undergivet den forenklede godkendelsesprocedure i henhold til artikel 31 og 33 i det nævnte lovdekret nr. 22/1997«.

20. Sidstnævnte artikler, der beskriver affaldets kendetegn og de aktiviteter, der skal udføres for at drage fordel af den forenklede procedure, blev gennemført ved det italienske miljøministeriums dekret af 5. februar 1998¹⁷. Ved Domstolens dom af 7. oktober 2004, Kommissionen mod Italien¹⁸, blev det fastslået, at denne medlemsstat havde til sidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 75/442, idet der ikke var fastsat maksimale affaldsmængder i det pågældende dekret.

III — Den administrative procedure

21. Den 22. august og den 12. november 2001 anmodede Kommissionen de italienske myndigheder om oplysninger vedrørende anvendelsen af direktiv 85/337 på to projekter mht. anlæg i Massafra kommune: det ene

til sortering af fast byaffald og til produktion af brændstof på basis heraf; det andet til produktion af elektricitet ved forbrænding af nævnte brændstof og biomasse.

22. Denne anmodning, som blev drøftet på et møde i Rom den 24. og 25. januar 2002, samt i to breve af 30. januar og 20. februar 2002 fra den italienske regerings delegerede, førte Kommissionens Generaldirektorat for Miljø til at antage, at elektricitetsværket, som havde en kapacitet på over 100 tons om dagen, ikke håndterede farligt affald.

23. Ifølge de oplysninger, som blev fremlagt af de italienske myndigheder, blev der ikke krævet vurdering af de to anlægs indvirkninger på miljøet, idet de ansås for at være omfattet af fritagelsen i litra l), i bilag A til dekret af 12. april 1996 fra republikkens præsident, som ændret ved artikel 3, stk. 1, i dekret af 3. september 1999 fra ministerrådets formand, og de blev således undergivet den forenklede godkendelsesprocedure ifølge artikel 31 og 33 i lovdekret af 5. februar 1997.

24. Den 18. oktober 2002 og den 11. juli 2003 sendte Kommissionen to åbningsskrivelser til Den Italienske Republik. Kommis-

¹⁷ — *Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22* (almindeligt tillæg til GURI nr. 88 af 16.4.1998).

¹⁸ — Sag C-103/02, Sml. I, s. 9127.

sionen anså ikke svarene for overbevisende, og den 16. december 2003 afgav den derfor en begrundet udtalelse, hvori den kritiserede Den Italienske Republik for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 1-3, i direktiv 85/337, og hvori den gav den italienske regering en frist på to måneder til at tilpasse sig direktivets bestemmelser.

IV — Retsforhandlinger ved Domstolen og parternes indlæg

25. Kommissionen har anlagt denne sag den 25. november 2004, med påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat de nedenfor omtalte bestemmelser i direktivet, idet den:

- ikke har vurderet konsekvenserne af en aktivitet, der er nævnt i bilag I til direktiv 85/337 (forbrændingsanlægget i Massafra)
- har vedtaget en ordning [bilag A, litra i) og l), i dekret af 12.4.1996 fra republikkens præsident, som affattet ved artikel 3, stk. 1, i dekret af 3.9.1999 fra ministerrådets formand], som:

- fritager visse projekter, henhørende under bilag I til direktiv 85/337 (nyttiggørelse af affald med en kapacitet på over 100 tons om dagen), for vurdering, såfremt de er undergivet den forenklede godkendelsesprocedure i henhold til artikel 11 i direktiv 75/442

- fastsætter et uegnet kriterium for afgørelsen af, om et projekt henhørende under bilag II til direktiv 85/337 skal vurderes hvad angår dets indvirkning på miljøet, hvilket kan have til følge, at projekter, som har en væsentlig indvirkning på miljøet, udelukkes fra en miljøvurdering.

26. Den italienske regering indgav svarskrift den 3. marts 2005, og replikken og duplikken blev indgivet hhv. den 18. april og den 8. juni 2005.

27. Under retsmødet, som blev afholdt den 25. april 2006, har Kommissionens og Den Italienske Republiks repræsentanter fastholdt deres respektive standpunkter.

28. Ifølge den sagsøgende institution er forbrændingsanlægget i Massafra, med en kapacitet på over 100 tons om dagen, omfattet af punkt 10 i bilag I til direktiv 85/337, mens det andet anlæg er omfattet af punkt 11 i bilag II til nævnte direktiv. Under disse omstændigheder burde tilladelsen til det første anlæg have været betinget af en vurdering af dets indvirkning på miljøet, og tilladelsen til det andet anlæg burde, som minimum, have været betinget af en undersøgelse i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2.

29. Ifølge Kommissionen skyldes striden den italienske lovgivning, som tillader, at projekter til nyttiggørelse udelukkes fra direktivets anvendelsesområde, når de er undergivet den særlige procedure i henhold til artikel 31 og 33 i lovdekret af 5. februar 1997.

30. Kommissionen er af den opfattelse, at direktiv 85/337 finder anvendelse på anlæg til behandling af affald, som kan have en væsentlig indvirkning på miljøet, uanset om de bortskaffer eller genindvinder affaldet. Kommissionen tilføjer, at direktiv 75/442, i sin oprindelige udgave, med benævnelsen »bortskaffelse« refererede til såvel bortskaffelse i ordets bogstaveligste forstand som til recirkulation, og Kommissionen understreger dette begrebs autonomi inden for rammerne af direktiv 85/337, som også nævner begrebet »nyttiggørelse«.

31. Kommissionen henleder opmærksomheden på direktiv 75/442, som har til formål at beskytte sundheden og økosystemerne mod »bortskaffelse« eller »nyttiggørelse«.

32. Den italienske regering bestrider, at der foreligger traktatbrud, og har nedlagt påstand om frifindelse. Den fastholder, at aktiviteter vedrørende »bortskaffelse« ikke er omfattet af direktiv 85/337's anvendelsesområde, og afviser, i lyset af direktiv 75/442, begrebets sidestilling med »nyttiggørelse«. Til støtte for denne påstand påberåber den italienske regering sig de to direktivers, og i særdeleshed deres bilags, tekniske karakter, samt den lingvistiske sammenhæng mellem de forskellige fællesskabsbestemmelser på miljøbeskyttelsesområdet.

33. Regeringen gør ligeledes gældende, at når udledningerne fra nyttiggørelsesprojekter overholder grænseværdierne i henhold til fællesskabsretten, er det ikke nødvendigt at vurdere deres indvirkning på miljøet, idet deres eksistensberettigelse netop er at beskytte miljøet.

34. Regeringen gør gældende, at alt imens fællesskabsbestemmelserne fritager alle nyttiggørelsesprojekter for en vurdering af deres indvirkning, fritager den italienske ordning kun de projekter, der er undergivet den forenklede godkendelsesprocedure, og derfor er denne ordning mere restriktiv.

V — Gennemgang af de påståede traktatbrud

35. Tvisten i den foreliggende sag skal løses ved at betragte samspillet mellem direktivet om vurdering af indvirkningen på miljøet og direktivet om affald. Det drejer sig om at efterprøve, om direktiv 85/337, sådan som Den Italienske Republik hævder, ikke gælder for nyttiggørelsesprojekter, således at medlemsstaterne har frihed til at fritage disse for en sådan indledende vurdering.

36. Den foreliggende sag vedrører de to nævnte direktiver i deres ændrede affattelse. Grundet de anvendte udtryk i debatten kan man imidlertid ikke se bort fra deres oprindelige udgaver, som viser vejen mod tvistens løsning, og som indeholder de relevante fortolkningsregler.

37. Undersøgelsen må nødvendigvis begynde med en granskning af formålet med direktiv 85/337, med henblik på at afgrænse dets anvendelsesområde.

A — Grundlaget for direktiv 85/337: beskyttelse af miljøet

38. Den europæiske fælles akt gav beskyttelsen af miljøet en central plads i Unionens

beføjelser, og den inspirerede og tilpassede disse¹⁹ i en sådan grad, at den nærmest kunne betegnes som et »væsentligt formål for Fællesskabet«²⁰. Denne forpligtelse til beskyttelse har banet vejen for anvendelse af principper formuleret i EF-traktatens artikel 174, stk. 2, første afsnit, såsom forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, der finder anvendelse i store dele af fællesskabsretten.

39. Direktiv 85/337 tjener begge principper²¹, når det kræver, at de aktiviteter, der kan have indvirkning på miljøet, skal vurderes, inden de godkendes²², idet der sondres mellem to faser. I den første skal det undersøges, om det påtænkte arbejde medfører væsentlige konsekvenser. I den anden skal der foretages en vurdering af den pågældende indvirkning²³.

19 — Som Domstolen udtalte i dommen af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 22 og 24.

20 — Jeg anvender dette udtryk i punkt 59 i mit forslag til afgørelse af 26.5.2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, hvor der blev afsagt dom den 13.9.2005, Sml. I, s. 7879.

21 — Disse principper er nævnt i anden betragtning til direktiv 97/11, som Domstolen understregede i dommen af 16.3.2006 i sag C-332/04, Kommissionen mod Spanien, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 57. Man overraskes over den vage fortolkning af direktiv 85/337, som fremførtes under retsmødet af repræsentanten for den italienske regering, for hvem den europæiske fælles akt, de efterfølgende ændringer af EF-traktaten samt direktiv 97/11 åbenbart er rene anekdoter uden nogen relevans.

22 — Dette kan udledes af dom af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 45, og af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 42.

23 — Jeg har fremlagt disse idéer i mine forslag til afgørelse af 8.1.2004 og af 14.7.2005 i sag C-87/02, Kommissionen mod Italien (dom af 10.6.2004, Sml. I, s. 5975), og i sag C-98/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (dom af 4.5.2006, Sml. I, s. 4003).

40. I direktivets bilag I nævnes der en række projekter, der er omtalt i artikel 4, stk. 1. Disse projekter har ved lovsformodning væsentlig indvirkning på miljøet, og kræver derfor altid en vurdering af omfanget.

41. Derimod findes der andre projekter, hvis indvirkning er vanskeligere at gennemskue, og derfor påhviler det medlemsstaterne at bestemme, om de skal være omfattet af artikel 5-10. Dette er tilfældet med de projekter, der er opført i bilag II. Ud fra denne liste angiver medlemsstaterne de projekter, der skal vurderes, enten ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, eller ved at fastsætte passende kriterier eller grænseværdier, eller ved en kombination af disse to metoder, under hensyntagen til kriterierne i bilag III (artikel 4, stk. 2 og 3). Medlemsstaterne har således en vis selvstændighed til at udvælge de projekter i bilag II, hvis miljømæssige konsekvenser bør vurderes, med særlig vægt på deres dimensioner, art og beliggenhed²⁴.

42. Under alle omstændigheder begrænses denne mulighed ved artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337, der præciserer direktivets hovedformål, således at de projekter, der kan

få væsentlig indvirkning på miljøet, altid undergives en vurdering af denne indvirkning²⁵. Når valget foretages på forhånd ved hjælp af abstrakte kriterier og grænseværdier, er det derfor nødvendigt i gennemførelsesfasen at kontrollere, om et projekt, i kraft af dets egenskaber, medfører væsentlige konsekvenser for miljøet. I denne situation vender man således tilbage til den generelle regel, der lyder: Efter den relevante kontrol skal de væsentlige konsekvenser vurderes.

43. Med andre ord fritager den effektive virkning af direktiv 85/337 ikke for at gennemføre den pågældende vurdering af projekter af den pågældende art²⁶. Uanset omfanget af de nationale myndigheders skønsbemyndigelse er fællesskabsretten således til hinder for gennemførelse af ethvert projekt, der ikke har været underlagt en forudgående kontrol, og i givet fald uden en vurdering af dets indvirkning på miljøet.

44. Det er med baggrund i denne vide fortolkning — der er fastslået i retspraksis²⁷ — at det opståede dilemma skal løses,

24 — Dom af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5901, præmis 65-67, af 13.6.2002, sag C-474/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5293, præmis 31, og af 16.3.2006, Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 21, præmis 76.

25 — Samme linje følges i dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 50, af 22.10.1998, sag C-301/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6135, præmis 45, dommen i sagen WWF m.fl., nævnt i fodnote 22, præmis 36 og 45, dom af 21.9.1999, Kommissionen mod Irland, nævnt i fodnote 24, præmis 64, og af 10.6.2004, Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 23, præmis 44.

26 — Dommen i sagen WWF m.fl., nævnt i fodnote 22, præmis 45, og dommen af 10.6.2004, Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 23, præmis 44.

27 — Dommen i sagen Kraaijeveld m.fl., nævnt i fodnote 25, præmis 31 og 39, og dom af 16.9.2004, sag C-227/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8253, præmis 46, understregede omfanget af direktivets anvendelsesområde.

hvilket, som jeg tidligere har påpeget, består i at afklare, om nyttiggørelse af affald kræver en vurdering af dets indvirkning på miljøet.

sig denne omstændighed for at hævde, at når direktiv 85/337 anvender udtrykket »anlæg til bortskaffelse«, sker dette i ordets strengeste betydning, således at det udelukkende refererer til de anlæg, der er bestemt til afskaffelse af affald.

B — *Den terminologiske udvikling i direktiv 85/337 og direktiv 75/442*

45. Den oprindelige spanske udgave af direktiv 85/337 anvendte i sine bilag udtrykket »instalaciones de eliminación« (anlæg til bortskaffelse) i forbindelse med affald, men efter ændringen i 1997 blev det erstattet af det synonyme udtryk »instalaciones para deshacerse« (anlæg til bortskaffelse)²⁸.

46. Den oprindelige spanske tekst i direktiv 75/442 indeholdt udtrykket »gestión« [artikel 1, litra b)], der betegner indsamling, sortering, transport, behandling, oplagring og deponering af affald, såvel som de forarbejdningsprocesser, der er nødvendige for genanvendelse, genindvinding eller recirkulation. Andre udgave, såsom den franske (»élimination«), den italienske (»smaltimento«), den engelske (»disposal«) og den tyske (»Beseitigung«) anvender imidlertid udtryk svarende til det spanske »eliminación«. Den sagsøgte medlemsstat påberåber

47. Jeg er ikke enig heri. Indledningsvis vil en streng fortolkning med udgangspunkt i ordlyden af de pågældende bestemmelser føre til den modsatte løsning. I den første udgave af direktiv 75/442 omfatter det spanske udtryk »gestión« (»élimination«, »smaltimento«, »disposal« eller »Beseitigung«) specifikke bortskaffelseshandlinger samt handlinger af anden karakter, såsom genanvendelse, genindvinding og recirkulation, som direktiv 91/156 nogle år senere benævner »valorización« (nyttiggørelse).

48. Direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, medtager i begrebet »gestión« (»gestion« på fransk; »gestione« på italiensk; »management« på engelsk; »Bewirtschaftung« på tysk) indsamling, transport, »nyttiggørelse« (valorización) og »bortskaffelse« (eliminación) (»valorisation« og »élimination«; »ricupero« og »smaltimento«; »recovery« og »disposal«; »Verwertung« og »Beseitigung«), og afgrænser disse to sidstnævnte handlinger ved at henvise til de aktiviteter, der er opført i henholdsvis bilag II B og II A.

28 — I de første udgave på fransk, engelsk og tysk forekom henholdsvis »installations d'élimination«, »disposal installations« og »Abfallbeseitigungsanlagen«, og disse udtryk blev bibeholdt i udgaverne fra 1997. I den italienske udgave blev substantivet »eliminazione« erstattet af »smaltimento«, med samme betydning.

49. Den fortolkning, som den italienske regering forsvarer, og som er baseret på en

lingvistisk sammenføjning af de oprindelige udgaver af de to direktiver, kan derfor ikke godtages, idet denne sammenføjning fører til et resultat, der er modsat af det oprindeligt ønskede. Udtrykket »bortskaffelse« (»gestión« på spansk) i direktiv 75/442 omfatter nemlig også aktiviteter, der vedrører »nyttiggørelse«.

50. Mens ændringen i 1991 af direktiv 75/442 sondrede mellem »bortskaffelse« (eliminación) og »nyttiggørelse« (valoración), bevarede direktiv 85/337, efter dets ændring i 1997, kun udtrykket »bortskaffelse« (eliminación), og man kunne således argumentere for, at lovgiver ville holde »nyttiggørelse« (valoración) uden for dets anvendelsesområde.

51. Jeg mener imidlertid, at en sådan fortolkning ikke alene er til hinder for anvendelsen af direktiv 85/337, hvis rækkevidde jeg allerede har gjort opmærksom på, men også ville skade selve essensen af direktiv 75/442, sådan som Domstolen har fortolket det.

C — »Nyttiggørelse« versus »bortskaffelse«

52. Denne toleddede størrelse udgør et centralt aspekt i fællesskabsretten på områ-

det for affald²⁹. Alle aktiviteter, der vedrører affald, skal kategoriseres som »bortskaffelse« eller »nyttiggørelse«, begreber, som er defineret i bilag II A og II B. Almindeligvis kan én aktivitet logisk set henhøre under begge betegnelser, men rent juridisk kan den ikke klassificeres som begge dele på samme tid. Hvert tilfælde må analyseres individuelt i lyset af direktivets formål, for at det rette valg kan foretages³⁰.

53. Hovedformålet med »nyttiggørelse« er, at affald skal have en nyttig funktion og erstatte brugen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt til det pågældende formål, således at man fremmer beskyttelsen af naturens rigdomme³¹. »Bortskaffelse« leder tankerne hen på, at man »gør sig af med« noget, »skiller sig af med« noget på organiseret vis uden hensigt om at genindvinde det³².

54. Målet, og ikke midlet, udgør forskellen, og derfor bør man afvise en forenklet ordning som den, den italienske regering har

29 — Generaladvokat Jacobs fremhævede dette i sit forslag til afgørelse af 15.11.2001, sag C-6/00, ASA, hvori der blev afsagt dom den 27.2.2002, Sml. I, s. 1961, punkt 5 og 77.

30 — I ASA-dommen blev det samme fastslået (præmis 63 og 64), og det samme var tilfældet i dommen af 3.4.2003, sag C-116/01, SITA, Sml. I, s. 2969, præmis 40 og 41.

31 — Præmis 69 i ASA-dommen. For et lignende ræsonnement henvises til domme af 13.2.2003, sag C-228/00, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1439, præmis 45, og sag C-458/00, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 1553, præmis 36.

32 — »Bortskaffelse« bør ikke forveksles med »henkastning«, som omtales i artikel 4, stk. 2, i direktiv 75/442, og som forbydes tillige med dumpning og »ukontrolleret bortskaffelse« af affald. Der henvises til dom af 11.11.2004, sag C-457/02, Niselli, Sml. I, s. 10853, præmis 38 og 39.

foreslået, ifølge hvilken nyttiggørelsesaktiviteter — der i princippet skader miljøet mindre — ikke omfattes af direktiv 85/337. En simpel gennemlæsning af de nævnte bilag viser urigtigheden af en sådan opfattelse. Eksempelvis anses teknikker til genindvinding eller regenerering af opløsningsmidler for »nyttiggørelse«, selv om disse er væsentligt mere skadelige end andre typer af »bortskaffelse«, såsom visse biologiske behandlinger eller deponering på eller under jorden.

56. Selv om »nyttiggørelse« sandsynligvis er bedre for miljøet end »bortskaffelse«, er den således ikke harmløs, og derfor er den også underlagt krav om sikkerhedsforanstaltninger som de, der er nævnt i direktiv 85/337.

57. Der er intet, der understøtter den italienske regerings påstand om, at der kan træffes foranstaltninger, som er i strid med dette direktiv, hvorved en række potentielt skadelige aktiviteter falder uden for direktivets anvendelsesområde, uden at der foretages en individuel vurdering af deres virkninger på miljøet, alene med det påskud, at disse aktiviteter pr. definition ikke er til skade for livskvaliteten³⁵.

55. Miljøbeskyttelse er grundlaget for direktiv 75/442 og dets ændring i 1991³³, og derfor tilskyndes der til »nyttiggørelse« som værende mere fordelagtig end »bortskaffelse«, dog ikke på grund af sin uskadelighed, men fordi man ved genanvendelse bedre beskytter de naturlige ressourcer³⁴.

D — Forbrændingsanlægget i Massafra

58. Dette anlæg producerer elektricitet ved forbrænding af biomasse og brændstof, der er udledt af affald, og har en kapacitet på over 100 tons om dagen. Anlægget er omfattet af bilag I, punkt 10, i direktiv 85/337, som ændret i 1997, og derfor skulle

33 — I dom af 18.4.2002, sag C-9/00, *Palin Granit og Vehmassalon kansanterveysön kuntayhtymän hallitus*, Sml. I, s. 3533, præmis 23, understregede Domstolen, at formålet med direktiv 75/442 består i »at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald«, under hensyntagen til det formål, der fremgår af artikel 174, stk. 2, EF, hvorefter Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau, baseret på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats. Domstolen udtrykte sig på samme måde i *Niselli-dommen*, nævnt i fodnote 32, præmis 33.

34 — Ifølge artikel 3, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442, som ændret i 1991, opfordres medlemsstaterne på denne baggrund til at fremme »nyttiggørelse af affald gennem genvinding, genbrug, videreudnyttelse eller anden behandling med henblik på at udvinde sekundære råstoffer«, samt til at anvende affald som energikilde.

35 — I dom af 7.9.2004, sag C-127/02, *Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging*, Sml. I, s. 7405, udtalte Domstolen, idet den støttede sig til forsigtighedsprincippet, at såfremt der er tvivl om størrelsen af en aktivitets konsekvenser, skal der foretages en beregning af disse (præmis 44).

det have været undergivet en vurdering af dets indvirkning på miljøet i henhold til artikel 4, stk. 1.

samt betingelserne for, at den pågældende aktivitet kan fritages for tilladelsen, og 2) at betingelserne i direktivets artikel 4 overholdes, dvs. uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades.

59. På denne baggrund finder jeg, at Kommissionens første påstand om traktatbrud er indiskutabel, idet de italienske myndigheder har tilladt opførelse og drift af en virksomhed, som skulle have været underlagt en vurdering af dens indvirkning på miljøet.

61. For at fritagelsen kan anvendes, skal begge betingelser være opfyldt³⁷, om end sidstnævnte er det mest relevante i denne sag.

E — Anlæg til nyttiggørelse, som er undergivet den forenklede godkendelsesprocedure

62. Kommissionen har anført, at Den Italienske Republik tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til direktiv 85/337, idet den fritager de nyttiggørelsesfabrikker, der er undergivet den forenklede godkendelsesprocedure, for en undersøgelse eller vurdering af deres indvirkning.

60. Ved ændringen af direktiv 75/442 i 1991 indførtes en særlig procedure i artikel 11, hvor »nyttiggørelses«-fabrikker og -virksomheder³⁶ blev fritaget for krav om tilladelse, så længe: 1) der vedtages almindelige regler for de forskellige former for aktivitet med angivelse af arten og mængden af affaldet

63. Denne forenklede procedure, som reguleres i artikel 31 og 33 i det italienske lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997, gennemfører artikel 11 i direktiv 75/442 i italiensk ret. Jeg har netop påpeget, at den retter sig mod de anlæg, som ikke skader de naturlige ressourcer, og som i særdeleshed, i henhold til direktivets artikel 4, ikke skaber risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora, ikke forårsager gener ved støj eller

³⁶ — I henhold til denne artikel fritages ligeledes de anlæg eller virksomheder, der selv varetager bortskaffelse af deres eget affald på produktionsstedet.

³⁷ — Dommen af 7.10.2004, Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 18, præmis 27.

lugt og ikke påfører landskaber eller områder af særlig interesse skade.

64. Ved første øjekast, og uden dybere overvejelser, lod det til, at den sagsøgte stat havde ret på dette område.

65. Behandling af affald skal godkendes, og forudsætningen herfor er, at dens miljøpåvirkning skal undersøges, og at der i givet fald afgives en udtalelse (artikel 8 og 9 i direktiv 75/442, jf. artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337, begge i deres ændrede udgaver). Fra denne indledende kontrol fritages imidlertid undtagelsesvis³⁸ visse på forhånd generelt definerede nyttiggørelsesaktiviteter, som overholder grænseværdierne — der ligeledes er fastsat på abstrakt vis — og som samtidig overholder de forud fastsatte bestemmelser, for så vidt som de ikke skader miljøet.

66. Det ville være meningsløst at kontrollere de aktiviteter, hvis ufarlige karakter allerede er bekendt, for i så fald ville de slet ikke henhøre under den forenklede procedure.

67. Ved en sådan fortolkning tages der imidlertid ikke hensyn til, at der opereres med to forskellige typer tilladelser på dette område: På den ene side tilladelserne til drift i henhold til artikel 9 og 10 i direktiv 75/442, såvel som artikel 2, stk. 1, *in fine*, i direktiv 85/337, og på den anden side projektgodkendelsen, som er nævnt i det første led af sidstnævnte bestemmelse og beskrevet i artikel 1, stk. 2. Den forenklede procedure overflødiggør førstnævnte tilladelser, men ikke sidstnævnte godkendelse.

68. Inden projekter, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, godkendes, skal der i henhold til artikel 2 i direktiv 85/337 foretages en vurdering af deres indvirkning og opnås den relevante godkendelse. Ifølge den nævnte særlige procedure kræves der ingen driftstilladelse, hvis det konstateres, at projektets indvirkning er irrelevant. Det samme gælder imidlertid ikke, hvad angår godkendelsen af projektet, når en vurdering af dets indvirkning på miljøet er påkrævet på grund af dets »art, dimensioner eller placering«³⁹, uanset om dette krav er direkte — hvis projektet hører under bilag I — eller opstår på baggrund af en vurdering af dets indvirkning — hvis det hører under bilag II⁴⁰.

38 — I dommen af 7.10.2004, Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 18, forklares denne forenklede procedures ekstraordinære karakter (præmis 31).

39 — Ifølge udtrykkene i artikel 2, stk. 1, i det ændrede direktiv 85/337.

40 — I dommen af 29.4.2004, sag C-117/02, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5517, understregede Domstolen, at selv om de grænseværdier, der er fastsat i bestemmelsen, ikke opnås, kan en aktivitet godt skade miljøet på grund af »sin art, dimensioner eller placering«, hvorfor det er nødvendigt at udføre de relevante undersøgelser (præmis 82).

69. Det vil med andre ord sige, at anlæg, hvor der udføres aktiviteter til gavn for miljøet, ikke fritages for kontrol, hvis de på grund af deres størrelse eller beliggenhed kan have negativ indvirkning på miljøet. Selv om det konstateres, at de aktiviteter, der foregår i et anlæg, er ufarlige, er det stadig nødvendigt i hver enkelt sag at undersøge dets indvirkning på miljøet. Ingen ville vel bestride nødvendigheden af at vurdere den miljømæssige indvirkning af et vandrensningsanlæg, der skulle placeres i et naturbeskyttelsesområde.

70. I punkt 42 i dette forslag til afgørelse har jeg påpeget, at når man *ex ante* angiver de grænseværdier og kriterier, som udløser en vurdering, er det nødvendigt, når disse parametre skal anvendes, at undersøge, om en konkret aktivitets egenskaber medfører væsentlige konsekvenser for miljøet.

71. Selv hvis man anså det overfladiske synspunkt, der kommer til udtryk i punkt 64-66 i dette forslag til afgørelse, for korrekt, tager medlemsstaten under alle omstændigheder fejl, når den fastsætter fejlagtige kriterier eller når den omgår bestemmelserne i artikel 11 i direktiv 75/442 ved at tillade, at aktiviteter, hvis konsekvenser for miljøet er ukendte, betegnes som værende ufarlige. Det er netop problemstillingen i den foreliggende sag, for som det blev fastslået i dommen, der

blev afsagt den 7. oktober 2004, Kommissionen mod Italien⁴¹, tilsidesatte Den Italienske Republik den omstridte regel, idet den ikke i dekret af 5. februar 1998, der gennemfører artikel 31 og 33 i lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997, har fastsat maksimale affaldsmængder for de projekter, der undergives den forenkledede procedure. Hermed var et af kravene for anvendelsen af den pågældende procedure ikke opfyldt.

72. Kort sagt findes der i Italien nyttiggørelsesanlæg, der er omfattet af bilag I og II til direktiv 85/337, og som godkendes, uden at der foretages en vurdering af deres indvirkning på miljøet. Derved tilsidesættes direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 1-3, og derfor er det i stævningen andet påståede traktatbrud ligeledes godtgjort.

VI — Sagens omkostninger

73. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionens påstand tages til følge, bør Den Italienske Republik derfor pålægges at betale sagens omkostninger.

41 — Sag C-103/02. Kommissionens repræsentant oplyste under retsmødet, at denne dom ikke er blevet opfyldt, hvorfor der er iværksat en procedure i henhold til artikel 228 EF.

VII — Forslag til afgørelse

74. I overensstemmelse med det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- 1) Den påstand, der er nedlagt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, tages til følge i det hele.
- 2) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 1-3, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997, idet den
 - a) ikke har foretaget en vurdering af indvirkningen på miljøet af et anlæg til forbrænding af brændstof udledt af affald og biomasse med en kapacitet på over 100 tons om dagen, beliggende i Massafra i Tarento-provinsen, hvilket anlæg henhører under punkt 10 i bilag I til direktivet
 - b) har vedtaget en ordning [artikel 3 i dekret af 3.9.1999 fra ministerrådets formand om ændring af litra i) og l) i bilag A til dekret af 12.4.1996 fra republikkens præsident], hvorefter der ikke skal foretages en sådan vurdering af visse projekter henhørende under bilag I til nævnte direktiv, og som fastsætter uegnede kriterier for afgørelsen af, om et projekt henhørende under bilag II til samme direktiv kan fritages for en sådan vurdering.
- 3) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«